

# Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley de Educación Superior

Jesús María Casal\*

## I.- Introducción

El anteproyecto de Ley de Educación Superior, en su versión de febrero de 2004, pretende regular la educación superior en Venezuela, lo cual comprende a las Universidades oficiales y privadas, a los Colegios Universitarios y a otras instituciones de similar nivel educativo contempladas en el anteproyecto, que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior.

El anteproyecto se apoya por lo general en principios que pueden ser objeto de amplia aceptación, como la necesidad de establecer una articulación entre las distintas instituciones de educación superior, la promoción de la formación integral, la equidad en el acceso y la defensa de la diversidad. Pero la concreción de estos principios en el articulado del anteproyecto conduce a resultados dañinos para el desarrollo de la educación superior, que en ocasiones contradicen los principios proclamados. Seguidamente señalaremos los aspectos más cuestionables del anteproyecto.

## II.- Observaciones generales

Como debilidades generales del anteproyecto cabe subrayar, en primer lugar, las vinculadas a la concepción de la educación superior que el texto refleja. En especial, es objetable el alcance que se atribuye al carácter *público* de la educación superior. No se niega que la educación sea una actividad de interés público, a la cual la Constitución llega a calificar como servicio público (art. 102), pero dicha condición no debe interpretarse como excluyente de los otros principios o derechos constitucionales que están en juego, tales como la autonomía universitaria y los derechos a la libertad de enseñanza, a la iniciativa privada en el ámbito educativo y a la libertad de asociación.

La definición de la educación como servicio público no justifica un sobredimensionamiento de las potestades del Ejecutivo Nacional en la materia, lo cual se aprecia en algunas disposiciones del anteproyecto, especialmente en las que establecen las atribuciones del Minis-

terio de Educación Superior y la composición del Consejo Nacional de Educación Superior y de los Directorios de los correspondientes Subsistemas. El dominio gubernamental queda reflejado en el procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Educación Superior (art. 44), instrumento de enorme peso en la marcha de toda la educación superior, y en su aprobación por el Consejo Nacional de Educación Superior. Resulta exorbitante, por otro lado, la facultad del Ministerio de Educación Superior de cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial a una institución de educación superior, previo informe del Consejo Nacional citado y de la entidad involucrada, con base además en un supuesto completamente indeterminado, como lo es el "no cumplimiento de sus estatutos, infracciones a principios, compromisos, procesos y demás disposiciones legales" (art. 94).

En lo que atañe a los principios de la educación superior, es criticable que la búsqueda de la equidad en el acceso (art. 9) no vaya acompañada del reconocimiento de las aptitudes como requisito para el ingreso, en los términos del artículo 103 de la Constitución. Esta inquietud no es sólo teórica, pues el anteproyecto prevé un Subsistema de Ingreso a la Educación Superior, coordinado por el Ministerio de Educación Superior (art. 52, párrafo segundo).

# Que alguien me explique

Luis Fuenmayor Toro\*

Algunas cosas que están ocurriendo en el Ministerio de Educación Superior (MES) no las entiendo y quisiera que alguien me explicara. No se lo pido al ministro porque sé que su propiedad es Misión Sucre y no se puede ocupar de más nada. No sé si Héctor podrá explicármelo, pues las cosas comenzaron cuando él estaba. El más indicado es el Presidente, pero él ignora lo que está pasando. En fin, aquí van mis interrogantes y espero produzcan respuestas serias y no arrecheras inentendibles. Que respondan quienes saben, no los ignorantes que inventan cualquier cosa para que los tomen en cuenta, y que responda con argumentos y no con insultos. Supuestamente estamos en el mismo lado.

¿En qué consiste lo revolucionario de iniciar carreras de pregrado sin la aprobación del Consejo Nacional de Universidades (CNU), órgano legalmente facultado para ello? ¿Si esa medida es revolucionaria, significa entonces que las universidades privadas que habían abierto carreras en el pasado sin la aprobación del CNU eran revolucionarias y simplemente se adelantaron a los revolucionarios de hoy? ¿Las tratamos mal entonces cuando las obligamos a ponerse a derecho? ¿Si el MES abre programas de pregrado sin autorización del CNU significa eso que las universidades privadas también pueden abrir programas de pregrado sin solicitar autorización de dicho organismo? ¿Cuándo y dónde se llegó a la decisión política de desconocer al CNU? Si esa decisión se tomó, ¿por qué no fue llamado a participar de la discusión? ¿Por qué no se me informó nada al respecto? ¿Cómo es que durante 6 años tramitamos la creación de carreras ante el CNU y ahora decimos que no es competente? ¿Quién fue el “iluminado” que se percató de ello después de 6 años de práctica contraria?

Otro tanto ocurre con las sedes nuevas de las Universidades Bolivarianas y de la Fuerza Armada, que no han solicitado su autorización ante el CNU, lo que las hace nacer en forma ilegal, cuando deberían abrirse con bombos y platillos, pues el Presidente les ha otorgado edificaciones inigualables y financiado las remodelaciones. ¿Dónde está lo revolucionario de proceder de esa manera en lugar de ajustarse a la Ley y los reglamentos? El CNU es un espacio de participación en la coordinación de la educación universitaria, donde el Gobierno tiene además la mayoría.

(Tomado de Últimas Noticias, miércoles 23 de febrero de 2005)

\*Ex director de Opsu-CNU

Particularmente preocupante, sobre todo desde la perspectiva de las universidades “de gestión privada”, es la clara orientación homogeneizadora del anteproyecto, que se pone de manifiesto en la rígida estructura organizativa que impone y en la pretensión de aplicar todas sus normas a las universidades privadas. A diferencia de la vigente Ley de Universidades, no se reconoce el tratamiento singular que, dentro del marco de ciertos principios generales, merecen las universidades que han nacido de la iniciativa de los particulares, las cuales pueden responder a un ideario particular y a un proyecto educativo peculiar, compatible con el denominador común legalmente definido, todo ello en ejercicio de la libertad de asociación y de la libre iniciativa privada en materia educativa, amparadas por la Constitución (arts. 52 y 106) y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, a los que la Carta Magna atribuye jerarquía constitucional.

La composición del Consejo Nacional de Educación Superior también es reveladora del tratamiento desfavorable que reciben las instituciones de educación superior de gestión privada, pues sólo pueden elegir 3 miembros, que representarían a todas esas instituciones, sin distinguir entre los institutos o colegios universitarios y

***Para acceder a la autonomía plena, las instituciones de educación superior deberán contar con al menos un 60% de profesores de carrera académica (art. 99, b), requisito éste que difícilmente puede ser cumplido por las universidades del país, de gestión oficial o privada.***

las universidades. En cambio, las universidades que alcancen la autonomía plena, dentro de las cuales difícilmente se encontrarán las privadas, por la razón que luego indicaremos, sí tienen derecho a una representación propia (art. 47).

Por otra parte, lucen excesivas las medidas de integración entre las instituciones de educación superior que contempla el anteproyecto, las cuales en algunos supuestos propenden más bien a la absorción o centralización, en detrimento de la autonomía. En este sentido, estimamos que el Consejo Nacional de Apelaciones, cuyos miembros son designados por el Consejo Nacional de Educación Superior y que está facultado para conocer de recursos contra decisiones disciplinarias adoptadas por las instituciones de educación superior (arts. 49 a 51), debería suprimirse, a menos que sus atribuciones se limiten a algunas de las que actualmente ostenta el Consejo Nacional de Universidades y sus miembros sean designados con la participación igualitaria de todas y cada una de las universidades del país.

Además, el propio diseño de los subsistemas nacionales y regionales debe ser revisado, no sólo porque puede atentar contra la autonomía universitaria, sino por la

multiplicidad y complejidad de los subsistemas (arts. 52 y ss.). En la demarcación territorial de los Subsistemas regionales se observa adicionalmente una distribución muy desigual de las instituciones de educación superior existentes en el país (art. 78).

Otro aspecto objetable del anteproyecto es que algunas materias fundamentales, que deberían ser reguladas por la ley, son remitidas al reglamento. Así ocurre con la normativa sobre el referendo revocatorio del mandato de las autoridades universitarias (art. 113), los requisitos de creación y mantenimiento de instituciones de gestión privada y las medidas de inspección del Ejecutivo Nacional sobre estas instituciones (arts. 127 y 135).

### **III.- Observaciones particulares**

#### **1.- Sobre el gobierno universitario**

Pese a que el anteproyecto predica reiteradamente a la diversidad como uno de sus principios inspiradores, atenta contra ella en la regulación del gobierno universitario, al establecer una inflexible normativa sobre la organización de las instituciones de educación superior.

Se introduce una severa separación de funciones dentro del gobierno universitario, en la que las funciones normativas, ejecutivas, disciplinarias, electorales y de control social son asignadas a instancias distintas, esto es: a la Asamblea Universitaria, al Consejo Ejecutivo, al Consejo Disciplinario, a la Comisión Electoral y al Consejo Social, respectivamente. Además, se prevé un Consejo de Apelaciones, facultado para conocer de recursos con-

tra las decisiones del Consejo Ejecutivo, del Consejo Disciplinario y de la Comisión Electoral (art. 102).

El reparto de atribuciones entre los órganos mencionados contenido en el anteproyecto favorece a la Asamblea Universitaria y, en un segundo plano, al Consejo de Apelaciones. La Asamblea Universitaria es la instancia encargada de la discusión y aprobación de la normativa de la Universidad, incluyendo el Reglamento General de la institución, que determina su organización y sus reglas básicas de funcionamiento. También le compete la aprobación de los lineamientos del Plan de Desarrollo Institucional y del presupuesto anual de la institución, así como la selección de las organizaciones de la sociedad civil que tendrán representación ante el Consejo Social, siguiendo los parámetros de la ley, y la designación de miembros ante los demás cuerpos colegiados. Está integrada por representantes electos de los profesores, estudiantes, egresados y empleados. El Rector asiste como invitado a sus deliberaciones (arts. 103 y 104). Las atribuciones del Consejo Ejecutivo, que está integrado por el Rector y demás autoridades universitarias y por representantes de los estudiantes, profesores, egresados y empleados, son en cambio mínimas (art. 106).

La esbozada división de funciones incorpora la democracia de masas en el gobierno universitario, quebrantando su naturaleza de comunidad del saber. Además, resquebraja la idea de autoridad y responsabilidad dentro de la institución y prevé un esquema de toma de decisiones sumamente complejo.

Se establece la posibilidad de la revocatoria del mandato de las autoridades universitarias, por deci-

sión de la mayoría calificada de los miembros de la Asamblea Universitaria, mediante referendo o “cuando se produzcan reiteradas violaciones del orden legal...” (art. 113), causal ésta que adolece de una extrema vaguedad y de indeterminación en cuanto al órgano competente para acordar la revocatoria.

## 2.- Sobre la carrera académica

Lo más llamativo de la regulación relativa a la carrera académica es la limitación de este concepto a los profesores que se dediquen “integralmente” a las labores universitarias (art. 67). Además, para acceder a la autonomía plena, las instituciones de educación superior deberán contar con al menos un 60% de profesores de carrera académica (art. 99, b), requisito éste que difícilmente puede ser cumplido por las universidades del país, de gestión oficial o privada.

Estos criterios son muy cuestionables, pues no se halla una razón de peso por la cual los docentes a dedicación parcial deban quedar excluidos de la carrera académica. La experiencia indica que los profesores a dedicación parcial enriquecen de manera insustituible las labores de docencia, investigación y extensión universitaria. Su exclusión de la carrera académica resulta en nuestra opinión discriminatoria. Tampoco parece razonable exigir un mínimo de 60% de profesores a dedicación integral para alcanzar la verdadera autonomía universitaria.

## 3.- Sobre la autonomía universitaria

El aspecto más preocupante de la regulación concerniente a la autonomía universitaria consiste en que, además de lo ya señalado sobre la reducción de la autonomía

que implica la forma como el anteproyecto desarrolla la idea de hacer de la educación superior un sistema, se establece una distinción entre las instituciones de educación superior con autonomía plena y las que carecen de ella (art. 96). Entre las instituciones excluidas de la autonomía plena se encuentran, como antes apuntamos, las que carezcan de al menos un 60% de profesores de carrera académica, de los cuales un 10% deben ser doctores y tener la categoría de titulares (art. 99), criterio éste más que discutible, sobre todo cuando de éste depende el goce de la autonomía.

Conviene advertir que las instituciones que no alcancen la autonomía plena prevista en el anteproyecto no ostentan una verdadera autonomía, por cuanto no pueden ejercer las siguientes atribuciones, contempladas en el artículo 98 del anteproyecto:

- a) Elaborar, dictar y reformular su Reglamento General,
- b) Crear, modificar, fusionar o suprimir sus estructuras académicas y administrativas;
- c) Elegir sus autoridades, darse su propio gobierno;

En el caso de las instituciones de gestión oficial que no alcancen la autonomía plena, su Reglamento General es dictado por el Ministerio de Educación Superior. No se aclara si las universidades de gestión privada tendrían un Reglamento General, ni tampoco cuál sería el órgano competente para dictarlo si aquéllas no colman las exigencias para la autonomía plena. Pareciera que según el anteproyecto no es posible que estas universidades obtengan la autonomía plena, tal como lo confirman los preceptos que seguidamente examinaremos, lo cual es discriminatorio.

## 4.- Sobre las instituciones de educación superior de gestión privada

El anteproyecto dispone que todos sus preceptos son aplicables a las instituciones de educación superior de gestión privada, “con las salvedades que explícitamente se señalan” (art. 127). No obstante, no se encuentran en el articulado excepciones al régimen general, sin perjuicio de la existencia de normas que sólo rigen para las universidades de gestión oficial, por versar sobre los temas presupuestarios y de control sobre sus bienes, y dejando a salvo la limitada representación conferida a las universidades privadas en el Consejo Nacional de Educación Superior, así como el refrendo ministerial que sólo se exige para los títulos expedidos por universidades privadas, a lo que se suman las normas especiales que a continuación se indican, las cuales por lo general degradan aún más la posición de las universidades privadas.

Se prevé la aprobación de un reglamento sobre los requisitos para la creación y mantenimiento de las instituciones de educación superior de gestión privada (art. 127). Se establece que estas instituciones determinarán su organización mediante su Estatuto Orgánico, el cual deberá ajustarse a las disposiciones de la misma ley y del reglamento que al efecto dicte el Ejecutivo Nacional (art. 132). Se exige que un 60% de sus profesores sean de carrera académica, aunque los proyectistas hacen una aclaratoria de la que se desprende que está en discusión la posibilidad de requerir un porcentaje menor (art. 130).

Los modelos de contratos entre los estudiantes y las instituciones

